Comisión de Hacienda

Carpeta Nº 467 de 2010

Versión Taquigráfica N° 369 de 2010

SISTEMA TRIBUTARIO

Modificaciones a la Ley Nº 18.083

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 8 de diciembre de 2010

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante Alfredo Asti.

MIEMBROS: Señores Representantes Pablo D. Abdala, Gustavo Bernini, Irene Caballero, José Carlos Cardoso, Marco Correa, Andrés Lima, Gonzalo Mujica, Lourdes Ontaneda y Alejandro Sánchez.

DELEGADOS DE SECTOR: Señores Representantes Roberto Miranda y Richard Sander.

INVITADOS: Por la Asociación de Bancos del Uruguay, economista Julio De Brun. (ver exposición)

Por el Consejo Central de la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay (AEBU), señores Ernesto Palomeque, integrante del Consejo Central; Gustavo Weare, Asesor y contador Julio Fornaro, Asesor. (ver exposición)

Por el Colegio de Contadores, Economistas y Administradores del Uruguay, contadores Jorge Bergalli, Presidente y Gabriel Cáceres, integrante de la Comisión Tributaria. (ver exposición)

Por el Colegio de Abogados del Uruguay, doctores César Pérez Novaro; Alberto Varela; Addy Mazz; Santiago Pereyra; Alicia Seijas y Beatriz Murguía. (ver exposición)

SEÑOR PRESIDENTE (Asti).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión tiene el agrado de recibir al Director Ejecutivo de la Asociación de Bancos Privados del Uruguay, economista de Brun, quien nos ha visitado en varias oportunidades en la Legislatura anterior.

Tenemos en discusión el proyecto de ley ya aprobado en el Senado sobre modificaciones al sistema tributario, en particular al Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, residentes y no residentes, y al secreto bancario.

A solicitud de integrantes de esta Comisión, realizamos una serie de invitaciones, además de la que cursamos al Ministerio de Economía y Finanzas, oportunidad en la que concurrió el señor Ministro. Hoy comenzamos con esta ronda de invitaciones a distintos actores que tienen directo interés en los temas que se están dilucidando en este proyecto de ley.

SEÑOR DE BRUN.- Antes que nada, quiero agradecer la amabilidad de esta invitación para realizar algunos comentarios a este proyecto de ley.

Sé que ustedes tienen varias visitas hoy en la mañana. Por lo tanto, voy a tratar de ser lo más breve posible. En todo caso, me remitiré a muchos de los comentarios que ya hice sobre este mismo proyecto de ley en oportunidad de su tratamiento en la Comisión de Hacienda del Senado. Simplemente, voy a resumir algunos de los argumentos presentados allí y hacer alguna consideración adicional sobre la nueva versión de este proyecto de ley que tenemos a consideración.

Hace poco más de un mes fui a la Comisión de Hacienda del Senado a realizar comentarios sobre este proyecto y quiero decir que, básicamente, a grandes títulos, estos se dividían en tres capítulos.

En primer lugar, uno de ellos es la consideración de la falsa hipótesis de generación de este proyecto de ley. Si bien en la exposición de motivos del Poder Ejecutivo y en muchas explicaciones dadas por sus representantes en la Comisión así como también a nivel de la opinión pública se hacía continua referencia a este proyecto en lo relativo al contexto de tratados internacionales de doble tributación o de complementación tributaria que Uruguay estaba celebrando con otros países sobre lo que sí es necesario algún tipo de legislación y de reglamentación, dado que hay que prever qué trámites se van a dar a solicitudes de información realizadas por organismos tributarios de otros países, quiero decir que, sobre esa materia especifica, este proyecto de ley tendría simplemente una parte de un artículo. Nada en esos convenios exige modificaciones al régimen actualmente vigente en materia de secreto bancario en Uruguay ni tampoco un cambio en lo que ha sido tradicionalmente el criterio de la fuente, a los efectos de la determinación de los tributos aplicables bajo la soberanía uruguaya. O sea que esos dos temas, la modificación al secreto bancario y la inclusión de rentas sobre activos en el exterior en el Impuesto a la Renta de la Personas Físicas, son elementos totalmente independientes de lo que podría ser este proceso de celebración de acuerdos con otros países en materia de cooperación tributaria.

En segundo término, yendo específicamente a las modificaciones del secreto bancario, señalamos que en la forma en que estaban planteadas en el proyecto original generaban un alto grado de incertidumbre en cuanto a la preservación de los derechos individuales de personas que estaban siendo afectadas por estas modificaciones legales. En otros términos, la restricción de un derecho inherente a las personas no estaba recibiendo en el proyecto de ley original las debidas garantías o el debido proceso que un hecho de esa gravedad reviste.

Y, en tercer lugar, dijimos en el Senado que el apartamiento que estaba haciendo Uruguay en materia de derechos tributarios, de lo que había sido toda una tradición en materia de aplicación del criterio de la fuente, a los efectos de la determinación de la aplicación de la capacidad del Estado de recaudar tributos, nos parecía inadecuado, potencialmente peligroso y, a largo plazo, inconveniente para el país. Uruguay ha tenido una larga tradición en materia de defensa del criterio de la fuente basada en la territorialidad que, por otra parte, es el ámbito natural de la aplicación de la capacidad del Estado de recaudar impuestos sobre las actividades, los activos y las personas que están bajo el ejercicio de la soberanía de ese Estado.

Señalé en el Senado y reitero aquí que otros modelos de tributación basados en renta mundial o en la nacionalidad del contribuyente no son más que un resabio de lo que eran políticas de ingreso de los Estados en tiempos coloniales, en que básicamente la renta o el concepto de aplicación de gravámenes sobre colonias que se aplicaban en los tiempos del colonialismo se extendía sobre las actividades económicas que residentes o empresas de un país pudieran estar haciendo en otros territorios. Sin duda, eso es una vulneración de la soberanía de otros países. Pero claramente es una postura tomada por países que se perciben a sí mismos como exportadores de capital y que, de esa manera, tratan de captar parte de la renta que empresas de su país generan en otras partes del mundo.

La razón por la cual Uruguay tradicionalmente se opuso a ese modelo de tributación es que entrar en ese juego significa someter parte de los ingresos fiscales generados en el territorio nacional a favor de otras

jurisdicciones tributarias. En la Comisión de Hacienda, cité un trabajo del doctor Atchugarry que, a su vez, citaba algunos trabajos académicos españoles que mostraban que dado el crecimiento que ha tenido la inversión de españoles en el exterior en la última década, resultaba beneficioso para España la celebración de este tipo de acuerdos de doble tributación dada la captación de rentas generadas en otros países.

En resumen, el hecho de aceptar este juego de aplicación del concepto de renta mundial, además de aceptar una vulneración de la soberanía nacional en materia de ejercicio de potestades tributarias, en definitiva, constituye un mecanismo de transferencia de rentas generadas en el país hacia el resto del mundo.

Por otra parte, analizando los comentarios que hizo el señor Ministro de Economía y Finanzas en esta Comisión con relación a este proyecto, respecto a este punto uno no puede dejar de sentir cierta preocupación en la medida en que él hizo referencia a lo que percibe como una tendencia a una multilateralización de este tipo de acuerdo y, curiosamente, lo comparaba con un proceso de multilateralización del comercio cuando, en realidad, por su naturaleza, son cosas verdaderamente opuestas. El comercio es libre por su naturaleza, a menos que los Estados establezcan restricciones. El comercio se realiza sobre la base del mutuo beneficio de las partes involucradas y tiene como principal propósito o fundamentación la creación de valor. Mientras tanto, los tratados de cooperación tributaria no hacen más que repartir rentas, o sea, no generan valor en sí mismos; lo único que hacen es repartir rentas generadas en un lado hacia otro y, básicamente, lo que hacen es transferir rentas desde los países receptores de capital hacia los países exportadores de capital.

Entonces, en un proceso de multilateralización del comercio, Uruguay tiene mucho para ganar; pero en un proceso de multilaterización y de generalización de estos acuerdos de complementación tributaria, lo único que tiene es para perder. Y si esa es la tendencia hacia la que vamos, debería preocuparnos; pero debería preocuparnos mucho más que el Ministro de Economía y Finanzas abrace con entusiasmo este proceso, lo acepte y trate como él dice de ponerse por delante de él en lo que tiene que ver con las modificaciones regulatorias en Uruguay.

Básicamente, esa fue la esencia de los argumentos presentados por mí en representación de la Asociación de Bancos Privados del Uruguay en la Comisión de Hacienda del Senado y la reiteré aquí en sus títulos principales. Entonces, a fin de no quitar más tiempo con esta presentación, simplemente los remito a la versión taquigráfica de esa sesión de la Comisión del Senado.

Con respecto al contenido de este proyecto actual que hoy está a consideración de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes, en primer lugar, debo señalar que ha habido una notoria mejora en cuanto a la protección de derechos individuales en lo que tiene que ver con el levantamiento del secreto bancario por vía civil frente a la versión original del Poder Ejecutivo en la esto se hacía a solicitud de la Dirección General Impositiva ante un Juez. Las causales por las que un Juez podría oponerse a una solicitud de este tipo de la Dirección General Impositiva eran prácticamente nulas. Ahora, hay un proceso por el que este organismo tiene que probar al menos determinados fundamentos de por qué solicita el levantamiento del secreto bancario de algún individuo en particular. Esto es una mejora desde el punto de vista de las garantías respecto del proyecto original. Si bien sigo sosteniendo que es mejor que esto no estuviera, lo que se está discutiendo en este momento, por lo menos, es mejor que lo que estaba originalmente.

De todas maneras, debo señalar que en esta nueva redacción del artículo 54 de la Ley Nº 18.083 se ha perdido la oportunidad de modificar lo que continúa siendo una suerte de aberración jurídica dentro de nuestro estatuto legal, que es la hipótesis del levantamiento del secreto bancario ante una situación de defraudación, o sea, en vía penal. Es la única situación en nuestro derecho que yo sepa en la que un derecho individual cae por mero transcurso del plazo sin pronunciamiento, en este caso, ni del Fiscal ni del Juez de la causa que se trate.

Además, si uno analiza a fondo el primer inciso de esta nueva redacción del artículo 54, que está en el artículo 15 de este proyecto de ley, parece un mecanismo básicamente montado para atacar el instituto del secreto bancario el secreto profesional del artículo 25 de la Ley Nº 15.322 sin consideraciones de fondo sobre si el individuo en cuestión, ya sea una empresa o una persona física, está bajo la hipótesis de defraudación. Aquí lo que hay es un planteo de una denuncia fundada por parte de un concepto que, dicho sea de paso, es un tanto vago; se hace referencia a la Administración Tributaria. En nuestro derecho no hay un organismo que se llame Administración Tributaria. Hay varios organismos que ejercen potestades de administración tributaria, que recaudan y fiscalizan impuestos. O sea que esta Administración Tributaria, en principio, podría ser la Dirección General Impositiva, pero también la Dirección Nacional de Aduanas, el Banco de Previsión

Social y muchos organismos. Después, por la propia lógica del artículo, esto parece restringido a la Dirección General Impositiva. Por lo tanto, la sugerencia de redacción aquí sería sustituir "Administración Tributaria" por "Dirección General Impositiva", que es en definitiva lo que aparentemente se busca incluir en esta norma.

Como decía, ante una denuncia fundada de la Dirección General Impositiva, se abre un plazo de treinta días y luego, si el Juez y el Fiscal no se oponen, el secreto bancario cae. En la versión vigente de esta situación, el levantamiento del secreto bancario opera solamente para cuentas corrientes y cajas de ahorro. Presumo que la ansiedad del recaudador de que ante una hipótesis de defraudación pueda haber movimientos en las cuentas de mayor liquidez fue lo que motivó este plazo breve para oponerse al levantamiento del secreto bancario y lo restringía, precisamente, a las cuentas de mayor liquidez. Esa hipótesis de levantamiento ficto del secreto bancario, que quedaba restringido a cuentas corrientes y cajas de ahorro, se elimina en la redacción actual de este artículo a estudio de la Comisión de Hacienda. O sea que, en caso de producirse este levantamiento ficto, no solamente se restringe a cuentas corrientes y cajas de ahorro, sino a cualquier tipo de activo que tenga la persona física o jurídica con las instituciones de los artículos 1º y 2º de la Ley Nº 15.322. Esto es, eventualmente, depósitos a plazo fijo y cualquier otra inversión de la cual pueda ser agente de custodia, la entidad bancaria o agente de registro, la institución de intermediación financiera en cuestión.

Reitero que no he encontrado en los fundamentos ni en las explicaciones ninguna razón para este tipo de modificación. Lo único que puedo decir es que el levantamiento ficto de un derecho a la intimidad es una situación de por sí grave, y que ahora los efectos de esto se extienden; o sea, son más los activos de las personas que eventualmente pueden verse afectadas por este levantamiento ficto.

Pero, obsérvese que en este plazo de treinta días, la ley no dice que el Juez debe pronunciarse sobre si el individuo es un defraudador o no. El tema de fondo, que es si hay defraudación o no hay defraudación, no se resuelve en los treinta días. El trámite correspondiente continúa por los procedimientos habituales, pero lo que se busca en esos treinta días es levantar el secreto bancario. ¿Por qué? En realidad, no queda claro. Porque si la Dirección General Impositiva tenía elementos para imputar una causa de defraudación, no veo qué necesidad hay de levantar el secreto bancario en treinta días. En todo caso, el levantamiento del secreto bancario vendrá de suyo, sin necesidad de legislarlo expresamente, dentro de lo que es el examen de la causa del supuesto delito de defraudación. En realidad, con esta situación, la ley está obligando al Juez a prejuzgar. O sea, en un plazo expeditivo de treinta días, el Juez tiene que decir si hay fundamentos, es decir, pronunciarse aunque sea parcialmente sobre la causa de defraudación, para restringir un derecho a un individuo, que es el derecho a su intimidad en lo que tiene que ver con su información financiera. Repito que es el único caso que conozco en nuestro ordenamiento jurídico en el cual un derecho individual cae sin pronunciamiento explícito de un Juez. A mi modo de ver, esto es inaceptable en un Estado de derecho.

Además, quiero agregar que, en la versión del proyecto que tengo en mi poder, el artículo establece que las empresas comprendidas en los artículos 1º y 2º de la Ley Nº 15.322 quedarán relevadas de la obligación de reserva sobre las operaciones e informaciones que estén en su poder vinculadas a personas físicas y jurídicas, etcétera. Esto es muy claro: los únicos sujetos relevados de su obligación de reserva son los mencionados en los artículos 1º y 2º de la Ley Nº 15.322. Pero, hete aquí que las empresas de intermediación financiera, que son las comprendidas en los artículos 1º y 2º de la Ley Nº 15.322, no son las únicas personas físicas y jurídicas que tienen la obligación de reserva prevista en el artículo 25 de la mencionada ley. Con el paso del tiempo nuevas leyes han otorgado a otras entidades financieras, que no son las comprendidas en los artículos 1º y 2º de la Ley Nº 15.322, la misma obligación de reserva prevista en el artículo 25 de dicha ley. Por lo tanto, esta aberración jurídica que es el levantamiento ficto del secreto bancario está dirigido contra una clase particular de ciudadanos que son los clientes de las empresas comprendidas en los artículos 1º y 2º de la Ley Nº 15.322. Sin embargo, no sucede lo mismo con los ciudadanos que son clientes de otras empresas que no están comprendidas en los artículos 1º y 2º de la Ley Nº 15.322, pero que sí están sujetas al deber de reserva del artículo 25 de dicha ley.

Esta situación me genera distintos tipos de sensaciones.

Como ciudadano, de alguna manera, me alivia saber que queda un nicho en nuestro marco institucional donde uno puede resguardar sus activos de este atropello jurídico por el cual un derecho individual cae por mero transcurso del plazo. Es decir que sacaré mi dinero de las instituciones previstas en los artículos 1º y 2º de la Ley Nº 15.322 y los pondré en algunas de las alternativas en las cuales este tipo de procedimiento, tal como está hoy en el proyecto de ley, no se aplica.

Como economista, no dejo de sentir cierta extrañeza porque, entre otros, los intermediarios de valores, que están comprendidos en la obligación de reserva del artículo 25 de la Ley Nº 15.322, no están mencionados en este proyecto de ley. Entonces, como economista me llama la atención esta forma un tanto bizarra de promoción del mercado de valores de Uruguay. Por lo tanto, saquemos dinero de los bancos y pongámoslo bajo el manejo de los intermediarios de valores porque así no estamos expuestos a esta suerte de atropello jurídico que está previsto en este proyecto.

Por otra parte, en función de mi trabajo actual como representante de una gremial de bancos, no puedo menos que sentirme ofendido por semejante trato discriminatorio. No entiendo por qué los clientes de las empresas de intermediación financiera pueden verse expuestos a este destrato mientras que los clientes de otras entidades financieras con todo el respeto que ellas me merecen, en principio, no estarían sometidos a las hipótesis establecidas en el artículo 54 del proyecto de ley que refiere a las empresas comprendidas en los artículos 1º y 2º de la Ley Nº 15.322.

Entonces, una de dos: o se quiso discriminar a los clientes de los bancos y, en particular, al negocio bancario por alguna razón que desconozco o esto es un olvido, lo cual es preocupante porque, en definitiva, no estamos hablando de leyes tan viejas. Las modificaciones legales por las cuales se dio a los intermediarios de valores la obligación de reserva establecida en el artículo 25 de la Ley Nº 15.322 es la ley de mercado de valores que se aprobó en diciembre del año pasado.

Por lo expuesto, como representante de la Asociación de Bancos Privados y en aras de un tratamiento igualitario de la operativa de todas las instituciones que operan en el mercado financiero en Uruguay, pienso que este artículo debería modificarse de fondo y eliminarse la hipótesis del levantamiento ficto del secreto bancario o, por lo menos, dar un trato igualitario a quienes están obligados al derecho de reserva del artículo 25 de la Ley Nº 15.322, a fin de que no se genere esta suerte de vacíos o bolsones regulatorios que ocasionen traspasos de fondos o de actividades de un tipo de intermediador financiero hacia otro.

También está presente la hipótesis del levantamiento del secreto bancario por vía civil. Como señalé al principio, en este punto ha habido una mejora sustancial con respecto al proyecto del Poder Ejecutivo. Por lo tanto, no voy a hacer mayores comentarios. Simplemente, quiero plantear una duda.

Cuando uno analiza el artículo en su conjunto, es decir la hipótesis de vía penal y la de vía civil, no queda claro en qué medida esto beneficia a la actividad o a la eficiencia de la administración tributaria más que lo que ya está establecido en nuestro derecho, porque tanto sea por vía civil como por vía penal, la administración tributaria tiene que tener indicios sólidos de lo que pueda ser una situación de incumplimiento de las normas tributarias. Tampoco queda muy claro cuándo el incumplimiento de las normas tributarias entra en lo que es una hipótesis de defraudación, que está tipificado, o es una evasión, que no lo está. En nuestro Derecho, no está tipificada la evasión; o hay defraudación o existe mora en el pago. Entonces, se debería aclarar en qué hipótesis va ir por vía civil y en qué hipótesis va a ir por vía penal. Se supone que si hay defraudación va a ir por vía penal. Entonces nos preguntamos qué casos van por vía civil, porque si simplemente hay un atraso en el pago, no veo por qué habría que hacer el levantamiento del secreto bancario. Si un individuo simplemente está atrasado en sus pagos a la Dirección General Impositiva, habrá que poner en práctica los mecanismos para que se ponga al día, pero no hay por qué levantar el secreto bancario.

Por lo tanto, más allá de que hay una mejora, lo que se percibe en el fondo es una persecución ideológica contra el secreto bancario, más que el objetivo de promover una mejora de la administración tributaria.

En definitiva, como lo que está es mejor que lo que había, si se va a seguir adelante con el proyecto, mi modesta sugerencia es que no empeoremos las cosas respecto a cómo están ahora y pido cierta sensibilidad en el sentido de que se reconozca que lo que está previsto en el primer inciso del nuevo artículo 54 es un verdadero atropello. Un derecho individual no puede caer en vía penal simplemente por el transcurso de un plazo sin dar vista a las partes y sin expreso pronunciamiento del Juez de la causa.

Quisiera reiterar en pleno lo que señalé en la Comisión de Hacienda del Senado, pero como no quiero quitar más tiempo a la Comisión, hago una especie de "attachment" virtual de mis declaraciones en ese ámbito.

SEÑOR PRESIDENTE.- Deseo hacer dos consultas de carácter general.

En todo este tiempo, desde que se empezó a hablar de este proyecto, se presentó en el Senado y se realizaron las modificaciones, surgió la preocupación por el impacto que estas modificaciones al secreto bancario pudieran ocasionar en la plaza financiera local. La pregunta concreta es cómo ha evolucionado en estos once meses no tomemos diciembre que recién comienza el nivel de depósitos en la plaza bancaria.

Con respecto al tema impositivo de la fuente, dado que la visita hizo algunas apreciaciones con relación al criterio tradicional de Uruguay y a los criterios que rigen en otros países por lo tanto, supongo que debe tener amplio conocimiento de ellos, quisiera saber cuántos países, no solo los exportadores de capital sino los importadores, tienen el régimen de gravar de acuerdo al principio de la fuente, de la territorialidad, y cuántos el relativo a renta mundial.

SEÑOR DE BRUN.- Con respecto a la primera pregunta, voy a hacer algunas consideraciones.

La actividad económica local que demanda un mayor nivel de intermediación por lo que tiene que ver con el funcionamiento del sistema de pagos y la baja de las tasas internacionales y el menor atractivo de las colocaciones en el exterior junto a un aumento de la percepción del riesgo en las colocaciones en el exterior debido a la situación de incertidumbre en el sistema financiero internacional han contribuido a que, más allá de los últimos once meses sino que prácticamente durante los últimos dos años, Uruguay haya tenido un aumento persistente tanto de depósitos a nivel local como de depósitos de no residentes.

La aparición de este proyecto de ley generó consultas no diría alarma de diverso tipo a nivel de las instituciones bancarias. Las respuestas de los oficiales de los bancos en general han sido en términos de tranquilidad, explicando que se trata de un proyecto y que si bien, aparentemente, hay falta de garantías en la versión original, se están haciendo esfuerzos para mejorar las garantías de la protección de los derechos individuales, tratando de que la percepción que exista a nivel de los usuarios del sistema bancario se mantenga en lo que ha sido la tradición de Uruguay en la materia. En Uruguay, el secreto bancario sirve para proteger el derecho de intimidad y no debe ser utilizado para proteger situaciones contrarias a la ley. Entonces, para quien está dentro del pleno ejercicio del derecho, las modificaciones a las hipótesis de levantamiento del secreto bancario no debería generar alarma, siempre y cuando queden circunscriptas a situaciones delictivas.

Por lo tanto, yo diría que este proyecto de ley ha generado expectativa, pero no movimientos de fondo ni nada que se le parezca, más allá de las oscilaciones que periódicamente tienen los depósitos por la operativa habitual de los negocios bancarios.

En el Senado me hicieron una pregunta similar y me gustaría reiterar lo que contesté en ese momento. Yo no soy partidario o no comparto las visiones alarmistas de corto plazo que puede generar este tipo de cambio. En general, este tipo de cambio tiene efectos lentos pero prolongados y diferidos en el tiempo. Por ejemplo, con las hipótesis de levantamiento del secreto bancario que tenemos hoy, claramente hay incentivos no a que se vayan los bancos o a que escapen los depósitos, sino a modificar la operativa de la intermediación financiera en Uruguay, en busca del resguardo de mecanismos que estén más protegidos de la intromisión del administrador tributario utilizo la expresión recogida en el proyecto de ley que las que son más naturales como los depósitos en el sistema bancario.

Algo similar se plantea ante la hipótesis del crecimiento en los tratados bilaterales de cooperación tributaria como, por ejemplo, lo que ha estado en el tapete en cuanto a la posibilidad de que Uruguay firme tratados de cooperación tributaria con Argentina y Brasil. No creo que Uruguay desaparezca como plaza financiera por el hecho de firmar un tratado de cooperación tributaria con Argentina o con Brasil. Como básicamente el sistema bancario uruguayo va a estar obligado a brindar información sobre cuentas registradas en Uruguay pero no sobre cuentas que eventualmente manejen oficiales uruguayos registradas en el exterior, probablemente se observe en las estadísticas una caída en los depósitos de los no residentes. Sin embargo, van a seguir operando instituciones en nuestro país que en lugar de registrar los depósitos en Uruguay, lo harán en otros lados, con lo cual se atenúa la amenaza de compartir información tributaria con Estados en los cuales haya una participación fuerte de clientes no residentes.

Lo que sucede es que el paso siguiente a esto, es decir cuando uno no registra depósitos en Uruguay sino que lo hace en el exterior y lo que hace en el país es administrar portafolios de clientes uruguayos o extranjeros,

es empezar a replantearse la necesidad de tener un banco en Uruguay. Es decir que esa misma actividad la puede realizar bajo otra forma con menores costos.

Como dije, esto no implica en el corto plazo ningún caos; no se va a observar en el corto plazo ningún cambio sustancial en el funcionamiento del sistema bancario. La decisión de estar o no estar en Uruguay por parte de un banco no se toma en una semana, en diez días, en un mes o en seis meses. Pero si seguimos acumulando regulaciones que desestimulan el registro de operaciones bancarias en el país, con el paso del tiempo observaremos que muchas instituciones bancarias de primera línea que hoy operan en Uruguay van a ir modificando su forma jurídica y la irán adaptando a lo que ofrezca mayores garantías para sus clientes y que se pueda realizar con el menor costo posible por parte de la institución. Esto es algo que tenemos que atender y mirar con cuidado porque, a diferencia de otras plazas financieras a nivel internacional, Uruguay no registra la dualidad de calidad de instituciones que muchas veces se observa en otras realidades. Si uno mira instituciones financieras de otros países del mundo, se encuentra, por un lado, con una banca de primera línea concentrada o dedicada básicamente a atender clientes no residentes y, por otro, con una banca local más débil, con menos tecnología, menor calidad, eventualmente mayores costos operativos o menor calidad de servicios a sus clientes, que básicamente opera en el ramo local. De manera que los residentes del país se benefician muy poco de la posición de exportación de servicios financieros.

Uruguay tuvo un mérito en lo que ha sido su desarrollo como plaza financiera que fue atraer bancos internacionales de primera línea esto no es de ahora, ni de los últimos diez o veinte años, sino que es un proceso de más de cincuenta años, con la expectativa de un mercado regional, pero al mismo tiempo interesados en operar localmente, es decir, interesados en que esa exportación de servicios se dé a través de empresas que también prestan servicios bancarios a nivel local. De esa manera el cliente uruguayo también se beneficia de esa presencia y de esa competencia de bancos internacionales de primera línea. Si uno empieza a introducir modificaciones que cambian ese modelo, de modo que quienes estén interesados en prestar servicios a nivel regional puedan hacerlo bajo modalidades no bancarias y con mejores garantías en modalidades no bancarias, puede empezar a encontrarse con un proceso en el que la calidad de los servicios financieros en el Uruguay se vuelve dual: habrá algunos bancos menos bancos operando y, por lo tanto, con un entorno menos competitivo para clientes uruguayos, y una serie de bancos de primera línea a nivel internacional, pero que no actúan como bancos propiamente dichos en Uruguay sino que lo hacen bajo otra forma jurídica. Creo que eso sería bastante negativo.

Con respecto a la segunda pregunta del señor Presidente, no podría decir con exactitud cuántos países aplican el modelo de renta mundial y cuántos el modelo de fuente basado en la territorialidad. Claramente, los países del G20 en general adhieren a conceptos de renta mundial; los países de Europa, Estados Unidos, Japón, es decir, las principales potencias del mundo, todos ellos siguen este modelo. Por otro lado, hay países en desarrollo, grandes, que están en una posición intermedia y adoptan en ese sentido un doble discurso. Ha sido bien claro que países como India, Brasil y Argentina, en los últimos treinta o cuarenta años han tenido fuertes discusiones frente a países de Europa y Estados Unidos en lo que tiene que ver con la celebración de acuerdos de doble tributación, pero a su vez han ejercido presión sobre otros países más pequeños de los cuales de alguna manera reciben parte de sus activos. Uruguay ha vivido claramente esa situación con sus dos vecinos: mientras Brasil y Argentina por un lado han tomado una actitud en general coincidente con la de Uruguay en muchos congresos internacionales en materia de derecho tributario en las últimas décadas, en lo que hace a la relación entre ellos, es decir, en la relación Uruguay-Argentina, Uruguay-Brasil, estos países intentan ejercer algún tipo de presión para tratar de captar alguna parte de la renta por activos que estén localizados en nuestro país.

Hay muchos países que tienen una postura ambigua. España claramente ha estado en el medio durante muchos años, si bien ahora, al estar más involucrada en la OCDE, ha pasado a una postura más decidida en términos de renta mundial.

Además, fíjese, contador Asti, hasta dónde llega la dualidad de discurso y de criterios. Hace treinta o cuarenta años uno podía dividir más o menos el mundo y decir que por un lado había un grupo de países exportadores de capital y, por otro, un grupo de países importadores de capital. Con el avance de la globalización esas categorías empezaron a diluirse y las inversiones cruzadas empezaron a hacerse mucho más importantes. La aplicación de este modelo de renta mundial que está muy lejos de considerarse como un modelo de última generación en materia de aplicación tributaria; más bien es todo lo contrario, porque genera todo tipo de confusión y problemas ha llevado, dentro de la Comunidad Europea y del NAFTA, a todo tipo de situaciones

conflictivas en cuanto a cómo tratar las rentas de empresas originadas en un país por una casa matriz proveniente de otro. Esto genera multiplicidad de mecanismos de deducción de impuestos contra rebatimiento en el otro país, mecanismos mucho más complejos de lo que sería simplemente la aplicación del principio de territorialidad. A tal punto esto es así que en los últimos años se ha comenzado a observar algunos tratados o nuevas versiones de tratados de doble tributación dentro de países de Europa y del NAFTA, sobre todo entre Estados Unidos y Canadá, que apuntan a una distribución de las rentas de las empresas con actividad multinacional con cierto prorrateo en función de territorialidad. Quiere decir que hasta tal punto estamos llegando a una confusión en estos temas que estos países en sus tratados extra G20 tratan de captar la renta que tienen los países de zonas como Latinoamérica, África y Asia, pero en sus relaciones internas empiezan a trabajar en una suerte de modelo de reparto de rentas tributarias, según criterio de territorialidad.

De manera que realmente el tema es muy complejo y no tiene salida clara en un futuro próximo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Muchas gracias.

Estaremos en contacto. Como es costumbre de esta Comisión, le enviaremos la versión taquigráfica de su comparecencia en este ámbito. Por supuesto, tendremos otras oportunidades de encontrarnos en este o en el próximo Período Legislativo.

SEÑOR DE BRUN.- Será un gusto, señor Presidente.

(Se retira de Sala el economista de Brun)

(Ingresan a Sala representantes del Consejo Central de la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay)

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión de Hacienda da la bienvenida a los representantes del Consejo Central de la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay, el señor Ernesto Palomeque, integrante del Consejo Central, y los asesores Gustavo Weare y contador Julio Fornaro.

Estamos considerando el proyecto que tiene iniciativa del Poder Ejecutivo y que ya fue aprobado por el Senado, relativo a las modificaciones a algunas normas tributarias referidas al Impuesto a la Renta de Personas Físicas de no residentes, así como al secreto bancario.

Les cedemos el uso de la palabra para referirse a estos temas.

SEÑOR FORNARO.- En nombre de la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay queremos agradecer que nos hayan convocado a esta reunión, en la que podemos expresar nuestro punto de vista con respecto a los temas vinculados al sistema financiero, a sistemas colaterales, en este caso particular, a cuestiones impositivas.

Quiero señalar que también participamos en la Comisión respectiva del Senado en la que se consideró este mismo tema. Como bien dijo el señor Presidente de la Comisión, está presente un integrante del Consejo Central, el compañero Palomeque, y el señor Weare, que integra conjuntamente conmigo la Comisión Técnica Asesora que auxilia con respecto a todos estos temas a los respectivos Consejos de la Asociación de Bancarios.

En general, el proyecto no ha sufrido modificaciones sustanciales. Nosotros nos vamos a referir a esta iniciativa en términos similares y vamos a argumentar las mismas posiciones que expusimos en la Comisión del Senado.

Si me permiten, pediría al compañero Weare que presente nuestra opinión sobre estos temas. Desde luego, quedamos a las órdenes para contestar las preguntas que entiendan conveniente realizar.

SEÑOR WEARE.- Vamos a tratar de ser breves en función de la economía de tiempo, tratando de contribuir al trabajo de la Comisión.

Como bien señalaba quien me precedió en el uso de la palabra, hemos visto que durante su tratamiento este proyecto ha sufrido algunos cambios. Nos parece que estas modificaciones en todo caso avanzan en su mejora, pero queremos ser muy honestos al plantear que como este texto se refiere a aspectos muy concretos en materia jurídica y tributaria, nos vamos a excusar de entrar en el detalle en lo que tiene que ver con la instrumentación jurídica y la técnica legislativa, porque nos parece que nos trasciende. Sí queremos expresarnos con respecto a lo conceptual.

Este proyecto de ley aborda por lo menos dos aspectos que nosotros consideramos de mucha importancia, relacionados entre sí: el avance en el sistema tributario con respecto a la Renta de las Personas Físicas y el secreto bancario.

En primer lugar, en cuanto a la modificación del aspecto tributario, visualizamos esta iniciativa inscripta en el carácter dinámico que se anunció que iba a tener este nuevo sistema tributario. Nosotros compartimos todas aquellas modificaciones que avancen en la equidad del sistema. Precisamente, creemos que estas van en ese sentido, en cuanto no entendemos que determinadas rentas tengan que estar exceptuadas de contribuir a los objetivos de esta reforma tributaria. De manera que no encontramos razones para que las rentas que reciba un residente de nuestro país, aunque provengan del exterior, no tengan que estar también gravadas. Nosotros compartiremos esta y todas aquellas medidas que avancen en la equidad en la contribución de las rentas del trabajo y del capital.

La otra modificación propuesta es con respecto a la parte legal del secreto bancario. Como institución, como sindicato, siempre hemos mantenido una opinión al respecto. Inclusive, en una de nuestras últimas resoluciones establecíamos la necesidad de redefinir el alcance del secreto bancario, dado que su aplicación había ido mucho más allá de lo que la propia normativa establecía. Entendíamos que su redefinición debía sumar a lo previsto en el nuevo sistema tributario, el acceso a los requerimientos de información de los organismos de contralor del Estado y del Parlamento nacional. Compartimos la modificación que se está planteando. La discusión en el Parlamento ha permitido avanzar en términos de garantías y mecanismos. Nosotros no somos los mejores para opinar al respecto, pero tenemos plena confianza en la capacidad e idoneidad técnica no solo del Ministerio de Economía y Finanzas, que eleva esta propuesta, sino también del Parlamento Nacional, para diseñar el mejor sistema.

Sin duda, conceptualmente, compartimos el hecho de que el secreto bancario no sirva para eludir responsabilidades por parte de los contribuyentes.

Para nosotros sería muy importante lo decimos, sobre todo, a partir de la experiencia que todos, como sociedad, vivimos anteriormente formar un ámbito especializado en materia financiera a nivel de la estructura institucional de la Justicia de nuestro país. Nos parece que ello permitiría superar algunas cuestiones que a veces se plantean cuando temas económicos financieros muy particulares entran en la consideración de la órbita judicial.

Por lo tanto, tratando de cumplir con lo que anunciamos, dejo mi intervención por aquí, quedando a las órdenes para contestar las preguntas que puedan surgir.

SEÑOR PALOMEQUE.- Quiero reiterar algunas cuestiones que, a nuestro juicio, han sido muy importantes en este proceso en el cual se fue generando desde el Poder Legislativo un nuevo sistema tributario, gestado desde el año 2005. Algunas de las modificaciones que hoy se plantean estuvieron en el debate, y nuestro sindicato también concurrió al Parlamento, a esta Comisión, a expresar su punto de vista, respetando otras visiones. Nos interesa destacar algunas cuestiones que son importantes: en aquellos momentos surgieron temores en el sentido de que algunas imposiciones tributarias a depósitos bancarios podrían estar generando a nuestro sistema financiero algún perjuicio, algunos retiros para hablar en términos concretos; pero eso nunca sucedió. Ese debate no solo se dio en la opinión pública en general, sino también entre los trabajadores del sistema financiero, a quienes nos interesó muchísimo debatir y analizar esta cuestión políticamente y desde el punto de vista técnico, con elementos que fueran datos verdaderos y que demostraran la realidad. Hoy, la realidad, los números no manejados por nuestro sindicato, sino que surgen de la información del Banco Central del Uruguay, nos están mostrando que no sucedió ningún hecho negativo para el sistema financiero, sino que, por el contrario, se afianzó la confianza, fundamentalmente de parte de los depositantes. Eso permite que en este proyecto se avance en lo que denominamos equidad en la contribución de todos los ciudadanos o

agentes en el sistema, estableciendo que todos los residentes que tengan sus colocaciones financieras en el país o fuera de él deberán ser comprendidos por el impuesto correspondiente.

Nos interesa muchísimo destacar que el sistema no sufrió con aquella ley sino que, por el contrario, se siguió fortaleciendo; podemos verlo, concretamente, con los números que hoy surgen de la información que brinda el Banco Central.

Lo siguiente que quiero destacar es que la modificación que se realiza en el anteproyecto de ley en cuanto al secreto bancario sigue la filosofía histórica de que es el Juez quien autoriza su levantamiento, aun cuando esto fuera requerido por la autoridad en materia impositiva. Lo compartimos porque nos parece que es más sano para el sistema.

Sin duda, la economía es una cosa dinámica en la vida económica del país y en el país en general, y por lo tanto nuestras leyes deben atenderla también en forma dinámica, observando las reacciones que tiene e imponiendo desde la legislación aquellas cuestiones parezca oportuno ir imponiendo. Ese es el rol del Poder Legislativo. Nosotros, como una organización sindical y observadores atentos históricamente de lo que sucede, venimos a traer nuestra opinión.

Lo último a destacar es que es esencial aunque los tiempos ya no lo permiten en este proyecto que el Poder Judicial comience a transitar hacia un sistema en el que exista una especialización en el estudio de los delitos tributarios y de todo lo que tiene que ver con el sistema tributario. Para compararlo con algo, podríamos referirnos a lo que ha sido el avance en materia de control del lavado de dinero. En ese sentido, hay una especialización importante de la Justicia y poder contar con eso le haría muy bien a nuestro sistema. Sin duda habrá que seguir trabajando. Esto lo planteamos cuando fuimos convocados anteriormente; por lo tanto, lo dejamos planteado también hoy.

SEÑOR FORNARO.- Entendemos conveniente la flexibilización de las normas del secreto bancario porque justamente estimamos conveniente hacer este comentario en este ámbito, en oportunidades anteriores, hemos concurrido a Comisiones legislativas e investigadoras en las que integrantes del Banco Central se han amparado en el secreto bancario para no brindar información necesaria para investigar o legislar. Creo que esa flexibilización es necesaria porque limitar por el secreto bancario la capacidad de investigar o de crear normas, justamente en el Parlamento, donde se generan las normas, las disposiciones que nos rigen a todos los uruguayos, es algo lamentable. Así que vemos como un hecho positivo la flexibilización del secreto bancario a fin de que esa circunstancia que algunos de quienes estamos hoy acá hemos tenido oportunidad de presenciar, no vuelva a suceder.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia de la delegación y los aportes realizados. Estarán recibiendo la versión taquigráfica sin corregir de esta sesión. Seguiremos en contacto, y seguramente en esta Legislatura que recién comienza tendremos oportunidad de vernos nuevamente.

(Se retira de Sala la delegación del Consejo Central de la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay)

(Ingresa a Sala la delegación del Colegio de Contadores, Economistas y Administradores del Uruguay)

——Tenemos el gusto de recibir a los contadores Jorge Bergalli, Presidente, y Gabriel Cáceres, de la Comisión Tributaria del Colegio de Contadores, Economistas y Administradores del Uruguay.

Estamos tratando el proyecto de ley originado en el Poder Ejecutivo, que ya fuera aprobado por el Senado, sobre modificaciones al sistema tributario, sobre todo en lo que tiene que ver con la renta de las personas físicas y no residentes, la generación de rentas de carácter financiero y las modificaciones del secreto tributario. Estamos solicitando la opinión del Colegio en tanto actor profesional e interesado en este tema.

SEÑOR BERGALLI.- Nosotros ya hicimos una primera exposición en la Comisión de Hacienda del Senado y después se aprobó este proyecto con las modificaciones que ustedes están tratando que ha recogido parte de las apreciaciones que hicimos en su momento. No obstante ello, volvemos a manifestar que, a nuestro entender, el nuevo sistema tributario todavía no estaría maduro para introducirle nuevas modificaciones, ya que hay normas que deberían estar complementándose y

aclarándose, porque nuestros contadores, en el ejercicio profesional, sobre todo los que liquidan impuestos, tienen algunas dificultades de interpretación. Hay normas y criterios que todavía no están asentados en el ejercicio profesional como para que se les introduzcan modificaciones que probablemente generen otras interpretaciones y alteraciones.

Además, volvemos a reiterar la necesidad de agregar si no hay más remedio que modificar una serie de normas que den protección al contribuyente, es decir, dar una carta al contribuyente que sea la contrapartida de garantías en cuanto al tratamiento que recibe cuando es auditado en sus declaraciones o cuando recibe una inspección, o marcar un código de derechos y garantías del contribuyente.

Pero como se trata de un tema específico, dejamos la palabra al contador Cáceres, miembro de la Comisión Tributaria del Colegio de Contadores.

SEÑOR CÁCERES.- Como decía el contador Bergalli, cuando estuvimos en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Senadores planteamos nuestra posición como agremiación de profesionales directamente relacionados, en muchos de estos casos, con el tema tributario y particularmente con la manera de liquidar los impuestos. Entendíamos que el país no estaba pronto para un cambio de la magnitud del que se pretende, con la introducción o extensión como dice el proyecto de la fuente en la obtención de algunas rentas que son extraterritoriales y que quedarían gravadas por impuestos en Uruguay. Obviamente, a partir de ese momento pasaron bastantes cosas, como la ampliación del gravamen del impuesto al patrimonio que fue desglosado del proyecto original remitido por el Poder Ejecutivo y las modificaciones al secreto bancario en el ámbito tributario.

Entonces, vamos a puntualizar aquellos temas que entendemos que todavía no están correctamente resueltos a nuestro modo de ver por el proyecto de ley y que deberían ser subsanados, ya que para nosotros sería más conveniente establecer estas cosas en la ley que dejarlas en manos de la reglamentación.

Yendo particularmente al secreto bancario, si bien se le otorgan determinadas garantías al contribuyente que entendemos que son atinadas si comparamos este proyecto con el remitido por el poder Ejecutivo, entendemos que hay que hacer una puntualización, porque es como si se le terminara dando a la administración tributaria un cheque en blanco, y ese cheque puede traer algunos inconvenientes en el futuro. Se trata del artículo 15, que modifica el artículo 54 de la Ley Nº 18.083. El tercer inciso de ese artículo dice que los Jueces solo harán lugar a la solicitud cuando la administración tributaria haya acreditado la existencia de indicios objetivos que hagan presumir razonablemente la existencia de evasión. Es decir, la Dirección General Impositiva solicita al Juez el levantamiento del secreto bancario porque constató determinados indicios objetivos por los que puede aplicar este artículo. Esos indicios objetivos tienen que hacer presumir razonablemente la existencia de evasión. Me quiero detener acá porque yo veo que se le está dando un cheque en blanco a la administración, en el sentido de que la palabra evasión, o la figura evasión, no existe en nuestro ordenamiento jurídico, aunque sí hay desarrollos doctrinarios sobre el término evasión. Entonces, este término va a tener que ser llenado de alguna manera, o el Juez va a tener que interpretar cuándo está ante un hecho de evasión. Muchas veces, los Jueces no dominan temas tributarios, por lo cual se les puede hacer difícil. La administración obviamente propenderá a que este término sea lo más amplio posible, o sea, que no incluya solamente la figura de la defraudación sino otras infracciones tributarias. Por tanto, en cualquier situación la administración podría pedir al Juez el levantamiento del secreto bancario. Entonces, entendemos que el proyecto de ley debería precisar qué se quiere decir con el término evasión

Hace poco, el Director de la Asesoría Tributaria del Ministerio de Economía y Finanzas, el contador Hernández, decía en una charla que aquí se quiso poner el término evasión en el sentido de falta de pago. Entendemos, entonces, que en el proyecto de ley debería decir que la DGI puede pedir el levantamiento del secreto bancario cuando haya falta de pago, no cuando haya evasión, o, en todo caso, precisar el término. Creemos que puede pasar que hoy o mañana el Ministerio quiera precisar el término, reglamentarlo, y la DGI también, y estamos dejando el alcance del levantamiento del secreto bancario en el ámbito tributario a una decisión del reglamentador y no del legislador, lo que creemos no hace a un sistema tributario serio y eficaz.

Por tanto, esa es una de las recomendaciones que nosotros, como Colegio, pretendemos introducir: que se pueda precisar este término para que hoy o mañana el Juez, ante un caso en que la administración pida el levantamiento del secreto bancario, sepa precisamente cuándo lo tiene que dar y cuándo no, y no quede a interpretación de las partes, porque partimos de la base de que no tenemos en nuestro país Justicia

especializada. Los Jueces no están especializados en tema tributario, normalmente aunque en el último tiempo esto ha cambiado un poco y se le tiende a dar la derecha a la administración en los casos de clausura o suspensión de certificados. Entonces, para que el Juez no se vea en esa situación, entendemos que la ley debería dar las herramientas para que sepa en qué casos específicamente tiene que dar el levantamiento del secreto bancario en el ámbito tributario. Esa es la única precisión de importancia que tenemos que hacer a este respecto. Hay algún tema de plazos pero es más para los abogados que para los contadores, así que no vamos a introducirnos allí.

Creemos, sí reitero, que el levantamiento del secreto bancario ha quedado mucho mejor que en un principio. Es más garantista, la apelación produce efecto suspensivo lo que antes no pasaba, y por lo tanto hay una posibilidad de defensa al contribuyente en caso de que se entienda que en determinado caso no correspondía

Con respecto a la ampliación de la fuente, ya pasando a lo que son las modificaciones que se pretenden introducir al Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, en primer lugar, voy a realizar algunas apreciaciones de carácter general.

Creo que estamos en presencia de un cambio radical en nuestro sistema tributario. Por primera vez hay un fuerte apartamiento con respecto al principio de la fuente que tradicionalmente ha mantenido el Uruguay. Ese apartamiento implica que vamos a empezar a gravar rentas que netamente no se generan en Uruguay; esos factores productivos no están alojados en el país. El factor trabajo y el factor capital no están alojados en el Uruguay. No solamente los estamos gravando a través de este proyecto, sino también en la Ley de Presupuesto existen normas en las que hay una ampliación de la fuente con respecto al factor trabajo. Esta es una crítica. ¿Por qué no poner todo en una misma ley? ¿Por qué dejar solo el factor trabajo en la Ley de Presupuesto y por qué poner solo el factor capital en una ley aparte? Entendemos que si vamos a modificar el IRPF, debería estar todo en una misma ley, porque eso daría mayor facilidad al usuario del sistema, el que en definitiva va a trabajar con los impuestos. Es un tema que complica porque hay dos modificaciones en puerta: una contenida en este proyecto de ley y otra en la Ley de Presupuesto. Y en las dos se plantean extensiones al principio de la fuente. Es cierto que son dos factores productivos diferentes, pero se modifica el mismo impuesto, el IRPF. Estamos ante un cambio importante; no vamos a un sistema de renta mundial, pero quedamos a mitad de camino. Creemos que el próximo paso sería introducir un sistema de renta mundial, porque estaríamos muy cerca de ello.

La segunda apreciación que queríamos hacer es que con estas introducciones la DGI no va a aumentar su recaudación. Está comprobado y se ha dicho por parte de los usuarios que con este sistema no va a haber un aumento significativo de la recaudación. De hecho, cuando en otros países cambiaron sus sistemas tributarios de fuente a renta mundial, no hubo un aumento significativo en la recaudación, a pesar de lo que ello implica en cuanto al aumento de los controles. Así, para controlar todo esto, se van a necesitar más recursos y, en contrapartida, no habrá un aumento significativo de la recaudación. Es más: entendemos que en el largo plazo puede haber un aumento de la evasión. Digo esto porque la persona física residente que tiene sus fondos, los saca al exterior y, una vez allí, no los vuelve a repatriar, aun cuando pague el mismo impuesto en el país que afuera; sin ir más lejos, eso ha pasado en países de la región. Esto implica que en el largo plazo, en algún momento de crisis, el país requiera de esos fondos que están en el exterior y tenga que emplear determinados mecanismos de repatriación de esos capitales. Esto es muy delicado. Es un tema de justicia tributaria, en tanto y en cuanto quien dejó el capital en el país, pagó todos sus impuestos, pero quien lo llevó al exterior, dejó de pagarlos. Pero si en algún momento se requiere de estos capitales, se terminarán aplicando leyes de blanqueo, leyes que facilitan la repatriación de esos capitales, exonerando impuestos. Ahí no hay justicia tributaria. Hoy quizás eso no se ve, pero nosotros estamos avizorando que esto puede llegar a pasar en el futuro. De hecho, es lo que ha pasado o pasa en los países donde se grava el capital fuera de ellos.

Entonces, entendemos que, por un lado, no hay un fin recaudador y, por otro, se van a tener que aumentar los recursos por parte de la Dirección General Impositiva para fiscalizar todo esto y, probablemente, haya un aumento en la evasión fiscal en el país. Quizás el tiempo nos diga que estamos equivocados y esto no suceda. ¡Ojalá!

También entendemos que no es una alineación internacional. Por lo pronto, alinearnos internacionalmente no implica extender las fuentes; en ese caso, la alineación internacional del país pasaría por otro lado; hacer lo que otros países han hecho, pasaría por otro lado y no solamente por ampliar la fuente como se pretende.

Estos comentarios serían a nivel general.

Ahora, desde el punto de vista técnico, quiero hacer tres o cuatro apreciaciones sobre el proyecto en lo que refiere al IRPF, porque hay aspectos que no están suficientemente claros. Consideramos que dejar eso en manos de la reglamentación no sería bueno y, por eso, proponemos que se incluya en el proyecto de ley algún tratamiento específico que apunte a la seguridad jurídica de todos los usuarios del sistema. Aquí a lo que se apunta es a gravar participaciones o colocaciones en entidades no residentes, ya sea depósitos, préstamos, colocaciones de cualquier otro tipo o participaciones en el capital de entidades no residentes. Puede llegar a pasar que esa entidad no residente tenga actividad en el Uruguay. De hecho, pasa; está previsto por la legislación en materia tributaria en el Uruguay, a raíz de la última reforma tributaria con la introducción del Impuesto a la Renta de los No Residentes. En algunos casos, cuando los no residentes tienen determinadas actividades en Uruguay, están gravados por el Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas. Esa participación que tiene la persona física uruguaya en esa entidad no residente, en principio, estaría alcanzada por el IRPF, como pretende el proyecto de ley. Ahora bien, esa entidad no residente puede tener actividades en el Uruguay. Entonces, se puede terminar gravando a la persona física por la participación en una entidad no residente que tiene actividad en el Uruguay. En el proyecto de ley no está previsto qué pasa en esos casos. Está claro que hay entidades no residentes que tienen actividades en el Uruguay y fuera de él. Creemos que el proyecto de ley debería contemplar esa situación y no dejar esto en manos de la reglamentación. Estamos hablando de la definición del hecho generador del tributo que, por principio de legalidad y porque así está amparado en nuestra Constitución, debe estar en manos de la Ley y no de un decreto.

Voy a poner un ejemplo de cuando la ley hace referencia a que se le reconoce el crédito en el exterior a una persona física. Imaginemos que yo, como persona física uruguaya, tengo una participación en el exterior, que va a estar gravada por IRPF. Pero si pagué impuestos en el exterior, se me reconoce el crédito en el Uruguay, y se deja en manos de la reglamentación la instrumentación de ese crédito. La experiencia que tuvimos con la reforma tributaria mostró que el costo de obtener los certificados que avalen el pago del impuesto en el exterior es más alto que el impuesto en sí. Entonces, en la práctica, las empresas que caían en estas situaciones desechaban la obtención de ese certificado en el exterior por el costo que tenía, que era muy alto. La reglamentación apuntó hacia dos posibles alternativas. Una era que la administración tributaria del exterior extendiera el certificado, que no es fácil de obtener. Y si no se obtenía el certificado de la administración tributaria, la otra alternativa que se planteó fue que hubiera una firma reconocida de auditoría que calculara cuál era la tasa efectiva de impuesto que paga esa persona en el exterior. Esas son las alternativas que están planteadas hoy con el sistema tributario uruguayo. Creemos que la reglamentación no diferirá mucho de esto. Por tanto, ¿cuál es el resultado de esto? Que la obtención de ese certificado de pago en el exterior que me va a dar crédito en el Uruguay, probablemente, sea más costoso que el impuesto en sí. Así, en la práctica, lo que va a terminar pasando es que la persona no requiera ese crédito y termine pagando el impuesto en Uruguay, lo que genera la doble imposición, que no es algo saludable y, obviamente, se desnaturaliza el sistema tributario.

Hay algunas otras puntualizaciones que me gustaría realizar, pero son muy técnicas y no quiero extenderme demasiado.

SEÑOR MUJICA.- Con respecto a la última objeción técnica planteada, quisiera saber si hay alguna sugerencia o alternativa.

SEÑOR CÁCERES.- Con respecto al crédito en el exterior, la sugerencia o alternativa sería no ir a un sistema tan rígido como el que tiene hoy el Uruguay; es decir, solamente con el hecho de que la persona presente una declaración en la que conste que pagó efectivamente el impuesto podría ser viable. En todo caso, se podría legalizar esa declaración de pago de impuesto en el exterior. Eso no está previsto hoy en el sistema uruguayo. Actualmente, lo que está previsto es que se extienda un certificado por la auditoría tributaria del exterior o que haya un certificado por una empresa de auditoría reconocida internacionalmente. La empresa no puede venir y decir que presenta un documento, en el que consta que pagó el impuesto. En todo caso, si se instrumentara esto, se podría agregar el trámite para legalizar ese documento del exterior en el Uruguay, lo cual podría ser perfectamente oponible a la administración tributaria en el Uruguay.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero señalar que, como es costumbre, recibirán la versión taquigráfica de la sesión del día de hoy

Agradecemos la presencia de la delegación del Colegio de Contadores, Economistas y Administradores del Uruguay.

(Se retira de Sala la delegación del Colegio de Contadores, Economistas y Administradores del Uruguay)

(Ingresa a Sala una delegación del Colegio de Abogados del Uruguay)

——La Comisión da la bienvenida a una delegación del Colegio de Abogados del Uruguay, integrada por la doctora Beatriz Murguía, Directora; por la doctora Addy Mazz; por el doctor César Pérez Novaro, Coordinador de la Comisión Tributaria; por el doctor Santiago Pereyra Campos, delegado de la Comisión de Asuntos Jurídicos, y por el doctor Alberto Varela, a los efectos de analizar el proyecto que tiene iniciativa del Poder Ejecutivo, ya aprobado y remitido por el Senado, sobre modificaciones al sistema tributario en lo que tiene que ver con el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas y de los No Residentes, por rendimientos financieros en el exterior, y modificaciones al secreto bancario.

SEÑORA MURGUÍA.- Antes que nada, el Colegio de Abogados del Uruguay agradece la convocatoria a esta Comisión.

En lo que refiere a la modificación del secreto bancario, consideramos que es un proyecto que nos causa gran preocupación. La posición del Colegio de Abogados del Uruguay en este aspecto no es política ni ideológica, sino netamente gremial. Nuestro fin principal es la defensa del Estado de derecho, y no hay Estado de derecho sin las garantías del debido proceso legal y la defensa de las libertades individuales. En esto radica la preocupación del Colegio. En este caso, por la seriedad y la importancia que el Colegio da a esta temática, se integraron dos Comisiones: la Comisión de Asuntos Tributarios y la Comisión de Asuntos Judiciales, integradas por eximios tributaristas y procesalistas.

SEÑOR VARELA.- No estamos aquí para opinar a favor o en contra del levantamiento del secreto bancario por razones fiscales. Estamos aquí en nuestra condición de técnicos especialistas en materia procesal y tributaria, que integramos la Comisión Tributaria del Colegio de Abogados del Uruguay.

Entendemos que el Poder Ejecutivo y la mayoría del Parlamento quieren levantar el secreto bancario por razones fiscales. Es un hecho. Pues bien, bajo ese supuesto, permítannos decirles que el proyecto de ley en cuestión tiene un grave error técnico, que llevará a que nunca un Juez esté en condiciones de levantar el secreto bancario a favor del Fisco. Con esta redacción no se está logrando el fin perseguido por el Poder Ejecutivo y por la mayoría del Parlamento.

El proyecto tal como está redactado es letra muerta. El proyecto de ley ordena al Juez levantar el secreto bancario cuando juzgue que existen elementos objetivos que hagan presumible la existencia de evasión. El problema es que la evasión como concepto jurídico no existe. La posibilidad de que exista evasión pasa a ser la vedette del artículo, el "ábrete sésamo" del secreto bancario. La evasión, la elusión, la percusión, el traslado progresivo o regresivo de impuestos, son todos conceptos económicos, pero no jurídicos. Un Juez no puede saber si existe o no evasión porque ninguna ley la define. Cuando uno lee en un diario que la evasión de IVA bajó equis por ciento en el país en el último año, lo que está repitiendo ese diario es lo que los economistas han calculado que debería ser la recaudación total y lo comparan con lo que efectivamente se recauda por ese impuesto, y eso da el porcentaje de evasión. La evasión no es una infracción tributaria ni un delito tributario, que sí están definidos claramente en la ley. La evasión no es la inconducta de una persona; en todo caso, define un vicio de la sociedad. Con esta redacción el Juez nunca va a poder levantar el secreto bancario, porque no va a poder juzgar si existen o no "indicios objetivos" entre comillas que hagan presumir razonablemente la existencia de evasión. El mandato que la ley está dando al Juez es incumplible, adolece de un defecto técnico insalvable. Un Juez no podrá determinar si hay indicios de que una persona estaba por cometer evasión, porque una persona nunca puede cometer evasión. Una persona puede cometer defraudación, pero defraudación y evasión no son sinónimas; no se trata de un tema de jerga de abogados. Por eso, el proyecto que el Colegio de Abogados del Uruguay presentó a la Cámara de Senadores hace alusión a la presunción de defraudación. La defraudación es una infracción y también un delito que cometen las personas y que están claramente definidos en los artículos 96 y 110 del Código Tributario. Entonces, cuando en el proyecto que está a consideración se establece que el Juez levantará el secreto bancario cuando

la administración tributaria haya probado la existencia de indicios que hagan presumir la existencia de evasión, debería decir "la existencia de la infracción de defraudación".

Por otra parte, debo decir que este cambio que estamos proponiendo ya existe en el Derecho uruguayo. En la Ley de Presupuesto del año 2005, a propuesta del Instituto Uruguayo de Estudios Tributarios, el Parlamento endureció la causal de clausura de establecimientos. Para ello, se exigió que existiera presunción de defraudación. Quiere decir que esta no es una novedad en el Derecho uruguayo. Con esa nueva redacción de presunción de defraudación, desde el año 2005 a la fecha, la DGI ha clausurado más de doscientas empresas. Con esto quiero decir que no ha sido un problema para que la DGI pruebe la existencia de presunción de defraudación y haya procedido a cerrar a más de doscientas empresas. La norma a la que me refiero es el artículo 123 del Título I del Texto Ordenado 1996.

Además, un sistema tributario tiene que ser armónico; no puede tener incoherencias. No puede ser que la clausura de dos o tres días de una empresa requiera la presunción de defraudación y que, para levantar el secreto bancario, se exija la existencia de evasión, que en realidad no existe y no se puede probar. Se podrá decir que en el caso de la clausura se está atacando el derecho constitucional de libertad de comercio, y es cierto, y que, en el caso del levantamiento del secreto bancario, se está atacando el derecho constitucional a la intimidad. Muy bien. Para no hacer un "ranking" de los derechos constitucionales, digamos que ambos derechos merecen ser protegidos de la misma forma. Por esa razón de coherencia en el sistema tributario nacional, también resulta necesario exigir la presunción de defraudación.

Finalmente, para dejar tranquilos a los legisladores, aclaro que el cambio de la palabra "evasión" por "defraudación" refiere únicamente al pedido de la DGI y no al pedido de fiscos extranjeros respecto de los cuales rigen los requisitos contenidos en los tratados y sus respectivos protocolos, lo cual no llevaría nunca a incumplir los tratados de doble imposición o de intercambio de información que ha firmado el país. El cambio propuesto no hará que nuestro país incumpla esos tratados.

SEÑOR PEREYRA.- Mi participación en esta reunión es en carácter de miembro de la Comisión de Asuntos Judiciales porque, desde que llegó este proyecto de ley al Colegio de Abogados del Uruguay, entendimos que contenía cuestiones vinculadas al debido proceso que era esencial considerar.

En primer lugar, queremos agradecer el excelente trabajo que se ha hecho en el vínculo entre el Colegio de Abogados del Uruguay y los parlamentarios porque, como ustedes saben, el proyecto que actualmente está a consideración de la Comisión ha sido modificado en múltiples aspectos en virtud de ese trabajo conjunto e interdisciplinario.

En segundo término, me parece importante señalar cuatro o cinco avances fundamentales respecto al proyecto original que tienen que ver con las garantías procesales. En este proyecto se clarificaron los presupuestos a partir de los cuales el Juez puede realizar la orden de levantamiento. También se estableció el carácter suspensivo del recurso de apelación que no estaba en el proyecto original, permitiendo evitar el daño irreparable que significaría un levantamiento posteriormente revocado. Además, se estableció un plazo para el pronunciamiento del Tribunal de Apelaciones para poder cumplir con los tratados suscritos por el país. Asimismo, se reguló el Juez competente porque teníamos un proyecto de ley que no lo establecía, violando el principio constitucional de Juez natural, y se establecieron requisitos en materia de trámite y prueba respecto del procedimiento. Todas estas cuestiones han significado avances enormes en el proyecto y, por lo tanto, creo que esto ha sido una muestra de cómo se puede trabajar en forma integrada desde el punto de vista de los proyectos de ley.

A pesar de esto, como señaló el doctor Varela, el proyecto contiene un concepto que carece de técnica, no solo desde el punto de vista tributario, sino también desde el punto de vista específicamente procesal, que generará serios problemas en la aplicación del instituto por parte de nuestros Jueces.

En efecto, la palabra "evasión" que está en la norma, es un concepto económico y no jurídico, y no les permitirá a los Jueces actuar en el marco de estándares claros y predefinidos. Como todos sabemos, lo que hacen los Jueces en su labor es subsumir el hecho concreto en una norma jurídica. Entonces, el tema clave es que si los Jueces no logran definir qué es evasión, lo que podemos esperar de la aplicación de esta norma es una caja de sorpresas; y en materia de derecho tributario y de protección de derechos constitucionales, la seguridad jurídica tiene que ser un valor esencial. Acá no solo está en juego la responsabilidad del Estado por

levantamientos del secreto bancario improcedentes, sino que también está en juego la protección de las garantías constitucionales de los administrados. Y si hemos confiado en los Jueces la labor de protección y de ser garantes de esos derechos fundamentales, tenemos que darles los estándares adecuados que definan su marco de actuación. Si conforme al Derecho nacional no podemos definir qué es evasión, ¿cómo los Jueces van a resolver, en los plazos brevísimos de que disponen, el delicado problema de si ingresan o no a la intimidad de las personas? El derecho a la intimidad es un derecho constitucional que puede ser restringido por ley, siempre y cuando la ley establezca claramente cuál es su alcance, pero no podemos dejar una fórmula abierta, ambigua que generará, no solo probables hipótesis de responsabilidad estatal, sino jurisprudencias muy dispares.

En definitiva, el concepto de evasión previsto en el proyecto diluye toda posibilidad de contralor jurisdiccional serio y hace que la actuación del Juez se vuelva carente de marco referencial claro, ingresándose en una zona discrecional inaceptable cuando se trata, nada menos, que de la limitación de derechos constitucionales esenciales.

Por lo tanto, concretamente proponemos sustituir en el tercer inciso la expresión "la existencia de evasión" por la siguiente: "la configuración de defraudación tributaria". De esta forma, el Juez va a tener un claro marco de actuación y deberá subsumir el caso concreto a la luz de una norma clara y precisa, donde hay desarrollos doctrinarios y jurisprudenciales y un marco referencial conceptual claro.

Reitero que estamos en la hipótesis de la invasión de un derecho esencial de rango constitucional y, por lo tanto, los legisladores están mandatados por la Constitución a establecer un marco claro referencial para excepcionar la aplicación de ese derecho constitucional. La intervención de los Jueces tiene que ser reglada por la ley de modo que el margen de su actuación sea claro y preciso. Imaginen qué sucedería si un Juez construye un concepto de evasión y otro Juez construye otro. ¿Qué va a pasar en esas hipótesis cuándo no hay un marco de referencia claro?

En definitiva, creemos que la propuesta que formulamos permitirá evitar múltiples problemas prácticos en la aplicación de la norma y cuestionamientos a ella, logrando el justo equilibrio entre los legítimos derechos del Fisco y los de los contribuyentes, y, fundamentalmente, permitiendo a los Jueces actuar en un marco de legalidad y seguridad jurídica indispensable.

SEÑORA MAZZ.- Antes que nada, quiero señalar las mejoras que ha sufrido este proyecto hasta el momento.

Pero lo que más nos preocupa es la terminología que se usa, fundamentalmente el concepto de evasión.

El concepto de evasión no pertenece al derecho financiero ni al derecho tributario. Este concepto ha sido largamente discutido en la ciencia de la Hacienda y en la política financiera. En ese sentido, debo decir que, hoy en día, en la Facultad de Derecho esta es una disciplina meramente optativa; prácticamente no se cursa y es una lástima porque es una materia muy interesante. Por lo tanto, lo que se dicta es Derecho Financiero. El concepto de evasión evade podemos decirlo así los conceptos jurídicos; no es un concepto jurídico. Por lo tanto, no se precisa dentro del elenco de conocimientos que se adquieren en la Facultad de Derecho.

Por consiguiente, el Juez tendrá gravísimos problemas en el momento de aplicar este concepto económico. Alguno podrá acceder a algún tipo de literatura es difícil, y cuanto más lo haga, más dispar va a ser el concepto, porque no ha habido acuerdo. Elusión, evasión, etcétera, son conceptos económicos que son difíciles de bajar a la hipótesis concreta de la conducta de un individuo; habitualmente sirven para medir niveles de evasión generales. Por lo tanto, al momento de la aplicación, se crearán graves problemas y la hará casi imposible, o, en el mejor de los casos, creará una gran desigualdad de acuerdo a los conceptos que acepte cada Juez sobre evasión, ya que no van a tener ningún límite jurídico para ello. Dado que, según el proyecto actual, el Juez debe valorar las pruebas, yo pregunto, ¿las pruebas de qué? Si no tiene el concepto es difícil determinar cuáles van a ser los indicios objetivos o las pruebas que el Juez tendrá que valorar para llegar a interpretar lo que significa evasión.

Además de todo esto, va a provocar una aplicación absolutamente desigual de la norma según la concepción individual del Juez. Asimismo, en los últimos tiempos, los Jueces han manifestado su voluntad de no ser meros homologadores de las normas. Es decir que deben entrar en la esencia y este proyecto lo refleja en la

medida en que expresamente establece que se deberán tener en cuenta las pruebas, etcétera. Esto quiere decir que en la esencia de este proyecto está el examen que hace el Juez de la situación para ver si merita el levantamiento del secreto.

Realmente, con la palabra "evasión", esto se torna casi inviable. Es por eso que el Colegio de Abogados del Uruguay está proponiendo el cambio por un concepto que está recogido en el Código Tributario, acerca del cual hay mucha bibliografía, a la cual acceden los Jueces continuamente, lo que le daría coherencia al ordenamiento tributario.

SEÑOR PÉREZ NOVARO.- Quiero agradecer a la Comisión por habernos recibido. Además, vamos a dejar una copia del proyecto con la sustitución de la palabra "evasión" por la expresión "configuración de defraudación".

Por otra parte, queremos poner el acento en el rol del Juez. El Juez es un aplicador del derecho, es un aplicador de la ley al caso concreto. El Juez utiliza el método de la subsunción, que implica que la norma es como un guante en el cual ingresan los cinco dedos de la mano y calzan exactamente. En el Derecho, especialmente cuando se trata de limitaciones de derechos humanos, de infracciones o de sanciones, la subsunción es el método más adecuado para aplicar la ley. Por eso, ponemos el acento en la modificación del concepto económico de evasión, por un concepto jurídico que está regulado en la ley general tributaria, o sea en el Código Tributario, que además tiene una larga existencia y, por lo tanto, garantiza una mejor aplicación por parte del Juez.

El legislador y el Juez tienen que trabajar en forma conjunta; no se puede trabajar en forma separada, y es ahí donde cumple su rol el Colegio de Abogados del Uruguay que, preocupado por la futura aplicación de esta norma, ha procurado, con esta delegación multidisciplinaria, advertir a tiempo las dificultades que se pueden dar.

En último término, creo que también hay que poner el acento en la palabra "configuración". Es importante que, cuando la norma refiere a indicios objetivos y a la presunción, lo haga en relación a la configuración de la defraudación. De esta forma, va a quedar enganchada la figura infraccional de defraudación con la norma que se está analizando.

SEÑOR MUJICA.- La delegación de AEBU nos planteó, como una inquietud gremial, la necesidad de la creación de un Juzgado para atender los temas tributarios específicos.

¿Cuál es la opinión del Colegio de Abogados del Uruguay con respecto a este tema?

SEÑOR VARELA.- En realidad, no hay una posición tomada del Colegio.

De todos modos, permítanme aprovechar este centro a la olla para dar mi opinión.

El grave problema de este país en materia de Justicia es la justicia administrativa. Es decir, hoy en día, el Estado uruguayo no presta el servicio de justicia administrativa en materia tributaria. Un cuello de botella tan profundo como el que significa la situación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; es un único Tribunal para toda la República Oriental del Uruguay, en el que se trata desde una multa de tránsito, pasando por la suspensión de un funcionario y un complejísimo caso tributario, lleva a que uno tenga que esperar cinco años; cinco años es denegación de justicia. Tarde o temprano, los inversores se van a dar cuenta de esto y va a ser un obstáculo para desembarcar en el país. En una materia tan compleja como la tributaria, no se puede discutir con una contraparte que le dice: "Si no le gusta, discútalo ante al Tribunal de lo Contencioso Administrativo", sabiendo que va a ser un juicio a cinco años en un Tribunal que ni siquiera es especializado en materia tributaria

Por lo tanto, creo que hablar del tema de la creación de Juzgados especializados sin haber solucionado antes el tema de la justicia administrativa es como ponerse a elegir los muebles antes de comprarse la casa; es un absurdo total.

Sin embargo, en un sistema ideal, a mí no me desagrada la especialización en una materia tan específica, compleja y que cada vez más abarca una porción más grande de nuestras vidas con el avance de la imposición a las rentas particulares y de las rentas de las personas. Hay que tener en cuenta que desde las décadas del sesenta y del setenta hemos dejado de cobrar impuestos en la frontera y hemos pasado a cobrarlos por parte de la Dirección General Impositiva. Por eso, la Aduana tiene edificio y la DGI no lo tenía hasta hace poco.

Es decir que ese es el mundo hacia el cual vamos y se requiere una justicia especializada. Pero, antes que nada, requiere una justicia administrativa.

SEÑOR PÉREZ NOVARO.- Desde hace unos años, el Colegio de Abogados del Uruguay, ha planteado un proyecto de reforma del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el cual trabajaron distintos especialistas, profesores de Derecho Administrativo, de Derecho Constitucional y de Derecho Financiero. Ese proyecto apunta, no a otorgar una especialización total al Tribunal, sino a otorgarle una especialización en la primera instancia. Propone crear Juzgados de primera instancia en la órbita del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que permitirían obtener una sentencia en un plazo razonablemente menor al actual.

Esa iniciativa tuvo el apoyo de buena parte del sistema político. Antes de elaborar el proyecto, el Colegio de Abogados del Uruguay hizo una reunión en la cual participó el entonces Vicepresidente de la República, doctor Nin Novoa, el Secretario de la Presidencia y representantes de los tres partidos políticos, además de otras personas, y todos coincidieron en la necesidad de modificar el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Más aún, podemos decir que participó activamente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a través de quien en ese momento era su Presidente.

Quiere decir que hay un proyecto articulado que podría ser una de las soluciones respecto de la pretensión del Colegio de Abogados, expresada también en un proyecto. Existe otro proyecto presentado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pero que, según se me ha informado, ha sido desglosado del proyecto de Presupuesto y ha pasado a otra Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sí, fue desglosado. Cuando en el proyecto de Presupuesto se establecen modificaciones importantes vinculadas a códigos, lo habitual es desglosar los artículos correspondientes y derivarlos a Comisiones que tengan competencia en el tema para que puedan estudiarlos con más tiempo. Lo mismo sucedió en el caso del Código Minero y en otras oportunidades con respecto al Tribunal de Cuentas. En este caso, los artículos de la propuesta de presupuesto del Tribunal de lo Contencioso Administrativo fueron derivados a la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración.

SEÑORA MAZZ.- Con respecto a los otros asuntos que van a la Justicia Civil, podemos decir que hay dos posiciones. Algunos consideran que debería haber tribunales especializados, pero que el universo de los asuntos no justifica la existencia de este tipo de juzgado. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la creciente complejidad de los temas tributarios hace necesario un estudio más profundo. En realidad, el abogado está apto para tratar cualquier tema. Lógicamente, cada uno de los temas requiere un estudio más a fondo. Hay que tener en cuenta que la bibliografía es cada vez mayor y que se van creando normas en el ámbito tributario, que es muy especial, lo que evidentemente requiere una dedicación mayor.

En la jurisprudencia actual hemos notado que los Jueces van cada vez más al meollo del asunto, profundizan más y se preocupan por desentrañar la verdadera naturaleza de los temas que les son planteados. De cualquier manera, todavía es una jurisprudencia minoritaria. De ahí, entonces, que en algunos casos se pueda pensar que si esto sigue en aumento como parece que lo será, la existencia de Juzgados especializados en materia tributaria realmente sería una mejora, aunque muy difícil de lograr, porque se entiende que el universo de los asuntos no amerita su creación.

SEÑOR VARELA.- Sin entrar en consideraciones sobre la universalización del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, quiero transmitir una gran preocupación de la plaza, tanto de los contribuyentes, como de los contadores y de los abogados: hoy es 8 de diciembre, la ley no está aprobada y genera

decenas de dudas existenciales. Si esta ley se aprueba y entra en vigencia el 1º de enero de 2011, será imposible su aplicación práctica, dado que se requiere un Decreto reglamentario que aclare decenas de problemas. Ese fue un segundo tema que decidimos no plantear para concentrarnos en la evasión y la defraudación, pero es muy preocupante porque la gente tiene que tomar decisiones muy prontamente que pueden dejarla de un lado u otro de la línea de la legalidad. El 31 de diciembre podrá haber gente del lado de la evasión o de la legalidad. Eso necesita más reflexión. Es cierto que se viene hablando desde mayo, pero las dudas con respecto a este tema no han desaparecido desde entonces.

Por lo tanto, entendemos que sería prudente postergar, no su aprobación, pero sí su entrada en vigencia.

SEÑOR PRESIDENTE.- Aquí se habló de la creación de juzgados especializados. Al respecto, quiero dejar constancia de que la Ley Nº 18.514 prevé precisamente, en uno de sus artículos, que los delitos tributarios previstos en el Código Tributario están dentro de los temas que los juzgados especializados en crimen organizado tendrán que atender.

SEÑOR GANDINI.- Los invitados hicieron referencia insistentemente al concepto de evasión y su significado. Al mismo tiempo, nos decían que este proyecto mejoró mucho durante el transcurso del debate en el Senado, en el que se incorporaron importantes elementos, lo que se hizo en el marco de un buen diálogo entre el propio Colegio de Abogados y la Cámara.

La pregunta es si el Colegio de Abogados hizo esta misma referencia y transmitió esta misma preocupación sobre el concepto de evasión, a diferencia del de defraudación, en el debate en el Senado o no lo advirtieron en ese momento. Lo pregunto a los efectos de deducir si el Senado incorporó conscientemente ese concepto o si la reflexión y la visión crítica que hace el Colegio de Abogados surgió con posterioridad.

SEÑOR VARELA.- En realidad, la propuesta original apuntaba en el sentido de la defraudación, pero en el proceso eso fue cambiado, sin consultar. No hubo un diálogo, y cuando se nos comunicó que este era el proyecto, notamos que la enorme mayoría de los cambios propuestos habían sido recepcionados y no así el giro que hacía alusión a qué tipo de presunción, qué tipo de elementos objetivos tenía que encontrar el Juez para abrir la puerta del banco.

No hubo una discusión al respecto. Sinceramente, creemos que no fue deliberado.

SEÑORA MURGUÍA.- Agradezco nuevamente la convocatoria. Quiero hacer una última reflexión con relación a los juzgados especializados. Si bien no hemos tratado el tema y no tenemos una posición del Colegio, sí tenemos muy claro que para la creación de nuevos juzgados especializados y no especializados se debe dotar al Poder Judicial de un presupuesto muy superior al que tiene. El Poder Judicial en la actualidad tiene serios problemas para prestar el servicio de justicia por falta real de recursos, no por mala administración de esos recursos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos su opinión sobre estos temas.

Seguramente estaremos en contacto nuevamente en esta Legislatura o en alguna otra oportunidad.

(Se retiran de Sala los representantes del Colegio de Abogados del Uruguay)

—— Vamos a convocar a los señores Diputados Posada y Abdala, que no estaban presentes en Sala, para poner en discusión el proyecto que tenemos a estudio, "Sistema Tributario. (Modificaciones a la Ley Nº 18.083)".

Expresamos a algunos miembros de la Comisión nuestra preocupación por algunas de las manifestaciones vertidas por las delegaciones respecto del concepto jurídico de evasión. Dada la urgencia con la que tenemos que llevar este proyecto a Sala, la idea sería aprobarlo hoy con el texto que vino del Senado, y hacer las consultas con el Ministerio de Economía y Finanzas y con los Senadores, teniendo en cuenta los acuerdos políticos que se realizaron en la Cámara de Senadores. En función de ello, propondríamos, si fuera necesario, la modificación en Sala con los alcances que se han discutido en Comisión respecto del término evasión o

defraudación. Una de las posibilidades, muy sencilla pero que no sé si persigue los fines que se quieren obtener, sería cambiar el término "evasión" por "defraudación". Creo que hay graduaciones desde el punto de vista económico, no jurídico entre evasión y defraudación. La defraudación es un delito penal, no así necesariamente lo es la evasión. Quizás lo más conveniente sería tener una norma que definiera el concepto de evasión, que puede no ser un delito penal, pero sí un delito tributario, según la Justicia Administrativa, como se manifestó aquí.

Si no hay modificaciones al proyecto que vino del Senado, lo dejaremos así; si hay modificaciones y tiene que volver al Senado, hay algunas otras cuestiones de orden práctico y de técnica legislativa que habría que tener en cuenta. Por ejemplo, en el artículo 8º hay un cambio de literales que ya fueron incluidos en la norma del Presupuesto, por lo que se debería hacer un corrimiento. En el artículo 14, que habla de la modificación del Código General del Proceso, tendríamos que hacer alguna modificación en la redacción, no conceptual sino simplemente de técnica legislativa. De manera que pondríamos todo esto en un paréntesis, hasta tanto hagamos las consultas con el Poder Ejecutivo y con los colegas Senadores, y podamos definir cómo continuar con el trámite.

De manera que la propuesta es votar hoy en general y en particular el texto tal como está, con la salvedad de que puede haber un sustitutivo en Sala, acordado inclusive con los sectores y partidos que votaron este proyecto en el Senado.

(Ingresan a Sala los señores Diputados Posada y Abdala)

—— En discusión general el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo y que ya cuenta con media sanción del Senado.

Si no se hace uso de la palabra, se va votar.

(Se vota)

—— Ocho en once: AFIRMATIVA.

En discusión particular.

SEÑOR POSADA.- Voy a solicitar el desglose del artículo 15, relativo a la modificación del artículo 54.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si están de acuerdo, vamos a votar en bloque los artículos 1º al 14, desglosando el artículo 15.

(Apoyados)

—— Si no se hace uso de la palabra, se van a votar los artículos 1º al 14.

(Se vota)

—— Ocho en once. AFIRMATIVA.

SEÑOR ABDALA.- Quiero dejar constancia de que he votado afirmativamente por razones que expondré en Sala. Sin perjuicio de ello, quiero dejar planteada una salvedad en cuanto hay algunos aspectos específicos del articulado, especialmente en lo que tiene que ver con las normas tributarias, que nos merecen reparos y objeciones que estamos analizando. Por lo tanto, nos reservamos la posibilidad de poner de manifiesto esas discrepancias en ocasión de la discusión particular en el Plenario.

SEÑOR PRESIDENTE.- En discusión el artículo 15.

SEÑOR POSADA.- Vamos a acompañar el artículo 15 porque nos parece una señal positiva, si bien pienso que con las modificaciones tributarias que se introducen Uruguay tiene mucho más para

perjudicarse que para beneficiarse, y que es un camino absolutamente equivocado el que se está recorriendo al abandonar el criterio tributario de la fuente territorial.

En lo que refiere a modificaciones al alcance del secreto bancario, como país estamos en una línea que inevitablemente tenemos que recorrer. Es en ese sentido que vamos a votar afirmativamente este artículo.

En la mañana de hoy se hizo una observación que me parece absolutamente de recibo. Me refiero a que en el primer inciso del artículo 54, cuando se habla del levantamiento del secreto bancario, únicamente se hace referencia a las entidades comprendidas en los artículos 1º y 2º del Decreto Ley Nº 15.322. |Y si se está hablando de defraudación, creo que se debería alcanzar a todas las entidades que tienen esa obligación. En tal sentido, nos parece que debiera incorporarse en esta norma una referencia expresa, fundamentalmente incluyendo a las empresas comprendidas en los artículos 1º y 2º, así como a toda otra persona física o jurídica a la que se haya extendido por vía legal la obligación de la reserva referida en este artículo.

Existe ese problema. Las entidades bancarias levantan el secreto bancario, por decir algo, pero una defraudación tributaria, en la que los dineros se colocaron en la Bolsa de Valores, por ejemplo, claramente queda afuera, de acuerdo a esta expresión. Creo que es un olvido que se tuvo por parte del Senado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Cuando el señor Diputado Posada no se encontraba en Sala, nosotros estuvimos conversando sobre otras objeciones que expusieron algunas delegaciones, fundamentalmente en lo que tiene que ver con el término evasión. Según nos decían el Colegio de Abogados y el Colegio de Contadores, no es un concepto jurídicamente determinado, lo que podría de alguna manera afectar precisamente la participación judicial en el proceso de levantamiento del secreto bancario. Quienes acompañamos el proyecto acordamos hacer las consultas correspondientes, tanto a nivel del Poder Ejecutivo como de la Cámara de Senadores, y ver si existen las posibilidades y si es conveniente hacer una modificación en Sala de este tema. Si modificamos el proyecto, podríamos ver estas dos modificaciones y algunas de técnica legislativa que no son de fondo.

Con estas consideraciones se va a votar el artículo 15.

(Se vota)

—— Nueve en once.

Queda aprobado el proyecto.

SEÑOR BERNINI.- Propongo como miembro informante al señor Presidente, Diputado Asti.

(Apoyados)

SEÑOR PRESIDENTE.- Se ha propuesto como miembro informante en minoría al señor Diputado Posada.

Se levanta la reunión.